

УДК 338.24:658.115.31

О.Б.КАЙДАННИК

Харківський національний університет міського господарства імені О.М.Бекетова

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Систематизовано міжнародний досвід впровадження та розвитку державно-приватного партнерства, проаналізовано стан та перспективи реалізації проектів державно-приватного партнерства в країнах Європи.

Систематизирован международный опыт внедрения и развития государственно-частного партнерства, проанализировано состояние и перспективы реализации проектов государственно-частного партнерства в странах Европы.

The international experience of implementation and development of public-private partnership is systematized, the condition and prospects of the public-private partnerships projects in Europe is analysed in the article.

Ключові слова: міжнародний досвід державно-приватних партнерств, принципи створення та функціонування державно-приватних партнерств, етапи розвитку державно-приватних партнерств.

Глибокі політичні, економічні та соціальні перетворення останніх двох десятиліть у країнах з перехідною економікою, інтенсивні процеси глобалізації в сучасному світі створили підґрунтя для консолідації зусиль влади і бізнес-співтовариства у вирішенні завдань щодо задоволення потреб населення в широкому спектрі послуг, які традиційно є сферою відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування. Виниклі на цьому шляху проблеми потребують впровадження комплексу заходів, що виходять за рамки компетенції та фінансових можливостей державного та приватного секторів і призвели до появи нового феномена – державно-приватного партнерства (ДПП), яке широко розповсюджене в міжнародній практиці. Згідно із визначенням Європейської комісії, державно-приватне партнерство – передавання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором.

Для побудови ефективного механізму ДПП в Україні слід враховувати закордонний досвід та світові тенденції розвитку співпраці між державою та бізнесовими колами.

Процес становлення та розвитку державно-приватних партнерств в світі розглядається у працях Варнавського В.І., Васильєвої М.Н., Вілісова М.В., Нижегородцева Р.М., Винницького Б., Єфімової Л.І., Запатріної І.В., Мартусевича Р.А., Мейера М. [1-9]. Незважаючи на ефективні приклади світової практики, в нашій країні механізми ДПП ще

недостатньо розвинені, що вказує на необхідність систематизації міжнародного досвіду співпраці держави та бізнесу з метою його використання для розбудови механізму державно-приватного партнерства на теренах України.

Метою дослідження є систематизація закордонного досвіду становлення механізму державно-приватного партнерства та виявлення загальних тенденцій розвитку співпраці держави та приватних партнерів.

Світова практика свідчить про широке використання механізму державно-приватного партнерства для залучення приватних компаній до довгострокового фінансування суспільної інфраструктури. Найбільш успішний досвід, широке застосування і високий рівень розвитку форм ДПП спостерігаються, як правило, у високорозвинених країнах Західної Європи та Північної Америки. Що стосується країн з перехідною економікою, то вони поки помітно поступаються їм як за ступенем розвиненості форм ДПП, так і за широтою їх застосування.

Принципи створення та функціонування державно-приватних партнерств за кордоном наведені в табл. 1 [5, с. 18-19].

Таблиця 1 – Принципи створення та функціонування державно-приватних партнерств

Назва принципу	Пояснення
Прозорість	Надання органами влади повної інформації усім зацікавленим сторонам
Змагальність	Створення державою рівних умов для залучення до партнерства всіх потенційних приватних партнерів
Підзвітність	Відповідальність усіх партнерів перед громадськістю і один перед одним (взаємні зобов'язання партнерів, зафіксовані у договорі)
Законність	Створення партнерств на підставі законів та інших нормативно-правових актів
Зрозумілість і передбачуваність	Зрозумілість, простота формулювання умов партнерства, забезпечення можливості їх виконання без вагомих змін
Врахування специфіки	Формування партнерств із врахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади) та галузі
Економічна та фінансова сталість	Врахування попиту на послуги, що створюються в результаті партнерства, і позитивних наслідків для економіки в цілому
Гнучкість	Забезпечення можливості своєчасного реагування на зміни в середовищі, в якому діє партнерство
Рівність	Забезпечення доступу до послуг соціально вразливих прошарків населення
Соціальне залучення	Створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерств різних суспільних груп

Розвинену систему співпраці держави з приватними партнерами демонструють США і Великобританія, Франція і Німеччина.

Перший досвід ДПП у Великобританії був отриманий в 1981 році у зв'язку з перебудовою лондонських доків на основі нової, ринково орієнтованої політики дерегулювання та планування. У 1992 році з метою розвитку більш ефективних громадських послуг високої якості була заснована «Приватна фінансова ініціатива» (PFI) – британська форма державно-приватного партнерства, суть якої полягала в залученні приватних інвестицій для будівництва великих державних об'єктів, коли фактично приватний бізнес сам здійснював будівництво державного об'єкту за рахунок власних коштів. Компенсація витрат приватного інвестора здійснюється згодом або за рахунок доходів від експлуатації, або за рахунок платежів з бюджету. У багатьох випадках приватної фінансової ініціативи інвестор залучається до подальшої експлуатації об'єкта та організації його діяльності. Об'єктами приватної фінансової ініціативи можуть виступати об'єкти інфраструктури (включаючи автомобільні і залізні дороги), школи, лікарні, будинки престарілих і навіть в'язниці. Великобританія лідирує у Європі за кількістю та вартістю проектів ДПП. За даними британського уряду, такі проекти забезпечують 17% економії для бюджету країни [6].

Франція володіє міцними традиціями державно-приватного партнерства, що включають в себе діяльність «Співтовариств змішаної економіки» (SEM) і надання концесій. Перше будівництво каналу за концесійним принципом у Франції датується 1552 роком [3]. Законодавчі основи SEM сягають 1966 і 1983 років. Характерною особливістю SEM є те, що державний сектор і місцева влада згідно із законодавством повинні мати велику частку у складі активів SEM і таким чином грати превалюючу роль в управлінні ними.

Практика державно-приватного партнерства в США має довгу та широку історію. Найперші формати співпраці держави та бізнесу виникли більше двохсот років тому в період становлення американської державності. Зараз на території країни успішно функціонують тисячі прикладів ДПП між федеральними, муніципальними органами влади та діловим співтовариством. Найбільш розповсюдженими сферами співробітництва є модернізація інфраструктури, розвиток транспортної системи, економічне використання водних ресурсів, утилізація побутових відходів тощо. За даними Національної ради з державно-приватного партнерства (National Council for Public-Private Partnership), в США з 65 середньостатистичних муніципальних сервісних служб – 23 функціонують у форматі ДПП.

У Німеччині ідея державно-приватного партнерства вже давно прослідковується у проектах кооперативного будівництва. Перші некомерційні будівельні товариства були створені на основі приватних

ініціатив у середині XIX століття. У контексті співпраці між некомерційними установами та державним сектором такі компанії змушені накладати деякі обмеження на власний бізнес і політику отримання прибутку. В обмін на це держава надає їм податкові пільги. Починаючи з другої половини 80-х років минулого століття державно-приватне партнерство в Німеччині стає особливо важливим. Цей процес почався, зокрема, з великих проектів відновлення і перебудови міської інфраструктури в Північній Рейн-Вестфалії, зробивши необхідними зміни в структурній політиці і виявивши недолік державного фінансування. На початку 90-х років були створені агенції розвитку, що об'єднують державних (наприклад, місцева влада) і приватних партнерів (землевласники, торговельні асоціації тощо). В якості свого вищого пріоритету такі агентства прийняли насамперед завдання відновлення закладених земель [6].

Кожна країна проходить через ряд етапів у побудові системи управління ДПП (табл. 2), перш ніж таке партнерство почне повноцінне функціонувати [1].

Таблиця 2 – Три етапи розвитку державно-приватного партнерства

Етап 1	Етап 2	Етап 3
<ul style="list-style-type: none"> * Формулювання основ політики ДПП * Перевірка правової життєздатності * Визначення першочергових проектів * Розробка базових понять * Застосування досвіду взаємодії держави з іншими секторами господарства * Початок побудови ринку послуг ДПП 	<ul style="list-style-type: none"> * Формування нормативно-правової бази * Підготовка та публікація практичних посібників * Створення структур ДПП * Продовження розвитку ринку послуг ДПП * Розширення ряду проектів із включенням нових секторів господарства * Залучення нових джерел фінансування проектів 	<ul style="list-style-type: none"> * Створена дієва система ДПП * Ліквідовані правові бар'єри на шляху розвитку ДПП * Моделі ДПП вдосконалені та розповсюджені * Численність контрактів ДПП * Досягнений довгостроковий політичний консенсус * Використовується повний спектр джерел фінансування * Розширюється спектр інвесторів в інфраструктуру, зокрема пенсійні, страхові та інші приватні фонди * Досягнутий високий рівень знань та вмінь у державних службовців, здатних застосовувати досвід ДПП

Рівні розвитку деяких країн показано на «кривій зрілості» ринку ДПП (рис. 1), яка враховує ступінь розвинутості ринку ДПП та рівень діяльності (активність та результативність співпраці держави та приватного сектору), [10, с.10].



Рис. 1 – «Крива зрілості» ринку ДПП

Як видно з рис. 1, найкращого розвитку ринки ДПП дістали в таких країнах, як Великобританія, Австралія та Ірландія. Близькими до них за ступенем розвитку механізмів ДПП є Іспанія, Франція, Канада, США, Японія, Німеччина. Що стосується України, то вона знаходиться на початковому етапі становлення ринку ДПП.

Європейський ринок державно-приватного партнерства динамічний та гнучкий, про що свідчать дані рис. 2. Якщо з 2003 по 2008 рік вартість європейських ринків ДПП коливається від 18 до 30 мільярдів євро, то починаючи з 2009 року вона не перевищує 18 мільярдів євро. Це пояснюється світовою економічною кризою.

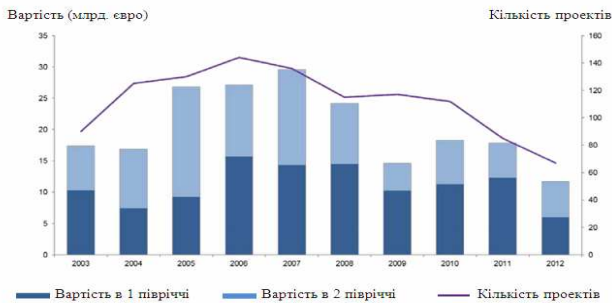


Рис. 2 – Європейські ринки ДПП за вартістю і кількістю проектів

Розподіл держав за вартістю та кількістю проектів ДПП у 2012 році (рис. 3) показує, що серед європейських країн лідирує Великобританія – 26 проектів загальною вартістю понад 5500 мільйонів євро. На другому місці знаходиться Франція (22 проекти, майже 4000 мільйонів євро).

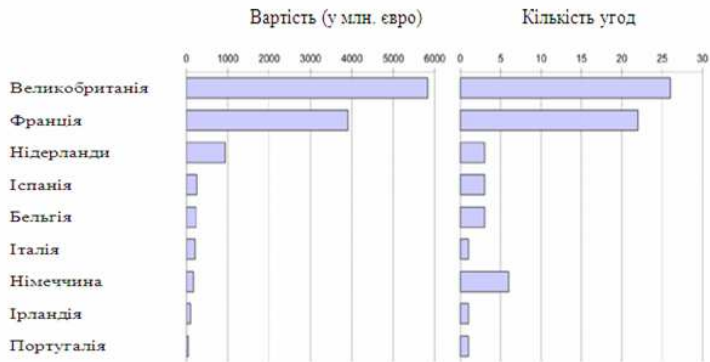


Рис. 3 – Розподіл держав за вартістю та кількістю проектів ДПП

Найбільш популярними секторами для залучення коштів приватних інвесторів у Європі в 2012 році стали : освіта (18 проектів вартістю 1700 мільйонів євро); транспорт (13 проектів вартістю 7000 мільйонів євро); охорона здоров'я (8 проектів вартістю 400 мільйонів євро); відпочинок і культура (8 проектів вартістю майже 400 мільйонів євро). Повний перелік секторів, кількість та вартість реалізованих проектів ДПП наведено на рис. 4.

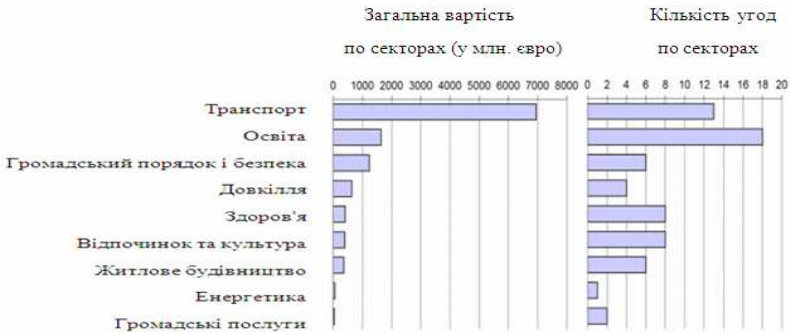


Рис. 4 – Розподіл проектів ДПП в Європі за секторами залучення коштів

Отже, міжнародний досвід останніх десятиліть показав, що державно-приватне партнерство є ефективною формою співпраці влади та бізнесу та має великий потенціал в напрямку модернізації систем комунальної інфраструктури в багатьох країнах. Воно налічує істотні переваги, пов'язані саме із консолідацією зусиль органів влади та приватного бізнесу. Незаперечним є той факт, що при модернізації і роз-

витку інфраструктури в умовах фінансових обмежень ДПП є одним з найбільш ефективних механізмів вирішення різноманітних і складних проблем, що виникають у комунальній сфері. Ця робота вимагає, як правило, політичної волі, послідовності та вагомих гарантій з боку влади і значних капіталовкладень на тривалий термін з боку приватно-го бізнесу.

Загалом, аналіз міжнародної практики дозволяє виділити ряд умов, виконання яких визначає успіхи в розвитку ДПП в сучасній системі економічних відносин:

- подолання протиріч між громадськими та приватними інтересами в ДПП;
- створення інституційного середовища ДПП;
- збереження провідної ролі держави в організації програм і проєктів ДПП з одночасним використанням владою в цьому партнерстві переваг, властивих приватизації державних і муніципальних активів.

1. Варнавский В.И. др. Государственно-частное партнёрство: теория и практика: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.rus.ec/b/376816/read>

2. Васильева М.Н. Анализ зарубежного опыта реализации форм государственно-частного партнерства. // Современные научные исследования и инновации. – Июнь, 2011: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://web.snauka.ru/issues/2011/06/912>

3. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Электронный ресурс] // Власть. – 2006. – №7.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusrand.ru/public/public_7.html

4. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Р.М. Нижегородцев [и др.]; под ред. Р.М. Нижегородцева, С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен. – Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. – 482 с.

5. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьял М., Онищук Б., Сегварі П. – К.: «K.I.C.», 2008. – 146 с.

6. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php.

7. Запатрина И.В. Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках / И.В. Запатрина. – К.: Центродрук, 2011. – 152 с.

8. Мартусевич Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, Д.Ю. Хомченко. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 240 с.

9. Мейер М. Оценка эффективности бизнеса: пер. с англ. / М. Мейер. – М.: ОО «Вершина», 2004. – 240 с.

10. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // Организация Объединенных Наций. – Женева, 2008. – 115 с.

Отримано 24.10.2013